

STANOWISKO

Krajowego Zarządu Polskiego Związku Działkowców

z dnia 27 marca 2018 r.

w sprawie projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Krajowy Zarząd Polskiego Związku Działkowców wyraża swoje zaniepokojenie projektem ustawy *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*, który został przygotowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju i zamieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Projekt określa uproszczone zasady oraz procedury zamierzeń inwestycyjnych dotyczących budowy nowych mieszkań, osiedli, jak i infrastruktury towarzyszącej. Jednocześnie zawiera on szereg nieścisłości i niejasności interpretacyjnych, które powodują, że nie sposób jednoznacznie określić jego wpływu na sytuację rodzinnych ogrodów działkowych.

Polski Związek Działkowców jest Stowarzyszeniem skupiającym blisko milion działkowców i posiada 40 563 ha ziemi, na których funkcjonuje 4 638 rodzinnych ogrodów działkowych. W stosunku do 25 373 ha powierzchni ROD, Związek posiada tytuł użytkowania wieczystego bądź własność, co stanowi 63 % powierzchni łącznej ROD. Pozostała powierzchnia gruntów znajduje się w użytkowaniu, w tym dzięki art. 75 i 76 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych w stosunku do gruntów o łącznej powierzchni 4 999 ha, PZD uzyskał już potwierdzenie prawa użytkowania. Jednakże pozostaje jeszcze 5 355 ha, które do chwili obecnej nie zostały uregulowane. Ponadto, prawo użytkowania nie jest silnym tytułem prawnym, co również nie wpływa korzystnie na sytuację prawną gruntów ROD. Jednocześnie, w stosunku do 330 ROD o łącznej powierzchni 877 ha, na których urządzonych jest ponad 20 tys. działek rodzinnych, zgłoszone są roszczenia, które powodują, że stan prawny tych gruntów również należy uznać za nieuregulowany.

Silne obawy Związku wynikają nie tylko ze statusu prawnego gruntów ROD, ale i z braku ujawnienia w księgach wieczystych w wielu przypadkach prawa PZD do gruntów, na których położone są rodzinne ogrody działkowe. Prawo PZD ujawnione jest w księgach wieczystych w stosunku do gruntów, które Związek posiada w użytkowaniu wieczystym, ale w stosunku do gruntów, które

znajdują się w użytkowaniu zwykłym sytuacja wygląda już gorzej i to nie z winy Związku. W stosunku do gruntów ROD uregulowanych na podstawie art. 75 i 76 ustawy o ROD, wpisy do ksiąg wieczystych zostały dotychczas dokonane zaledwie do 3 033 ha, co stanowi 29 % powierzchni podlegającej regulacji. Wynik ten jest niski, niestety w wielu przypadkach Związek nie ma na to wpływu. Wiadomym jest, iż brak ujawnienia tytułu prawnego do gruntów w księgach wieczystych spowoduje pomijanie Związku w procedurach administracyjnych.

Dlatego też, biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu, w którym wskazano, iż jej celem jest „*redukcja barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa*”, wydają się całkowicie uzasadnione obawy Związku dotyczące realizacji powyższych inwestycji kosztem rodzinnych ogrodów działkowych.

Projekt całkowicie pomija ustawę z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. A przecież nasze ogrody położone są głównie w miastach i to dużych, gdzie występuje brak wolnych terenów. Wobec tego tereny ROD objęte są szczególnym zainteresowaniem m.in. deweloperów. Budzi to niepokój, gdyż projekt jest nieprecyzyjny i nie wyklucza likwidacji ROD pod budownictwo mieszkaniowe.

Tym bardziej budzi obawy fakt, iż Związek nie został uwzględniony w konsultacjach nad powyższym projektem, a przecież większość z 40 tys. hektarów ROD znajduje się w miastach. Wynika to również z badań przeprowadzonych w Związku. Tylko w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców ogrody zajmują aż 19 873 ha, co stanowi 48 % ogólnej powierzchni ROD w Polsce. Celem projektodawcy jest budowanie inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących tam, gdzie jest największe zapotrzebowanie, a więc w dużych i średnich miastach. Zatem istnieje duża obawa, że dotknie ona właśnie tereny ogrodów działkowych.

Ponadto projekt wskazuje, iż inwestorem może być każdy podmiot zamierzający realizować lub realizujący inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą. Oznacza to, że z ustawy będzie mogło skorzystać bardzo wiele firm deweloperskich, które zajmują się budową mieszkań i to nie tylko budynków wielorodzinnych (które nie muszą być dużymi wielolokalowymi inwestycjami), ale i domków jednorodzinnych.

Zgodnie z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, ogrody stanowią tereny zielone i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem zapisy projektu, które przewidują wyłączenie tej ochrony w stosunku do inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej są bardzo

niebezpieczne dla dalszego istnienia ROD w miastach, których tereny będą mogły być łatwo uwalniane pod inwestycje.

Zatem Krajowy Zarząd PZD uznaje za zasadne, aby projekt ustawy zawierał zapisy dające ochronę rodzinnym ogrodom działkowym, które służą nie tylko działkowcom i ich rodzinom, ale także wszystkim mieszkańcom, co zapewnia ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, a może wręcz przeciwnie uznać je jako infrastruktura towarzysząca dla powstających osiedli mieszkaniowych, tym bardziej, że bez zieleni trudno dziś żyć.

Projekt wprowadza duże zagrożenie dla terenów rodzinnych ogrodów działkowych, które przeznaczone są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zieleni działkową. Bowiem w przypadku, gdy miejscowy plan nie przewiduje inwestycji mieszkaniowej albo będzie ona niezgodna z ustaleniami miejscowego planu, inwestor w drodze uproszczonej procedury planistycznej będzie mógł wystąpić do rady gminy o zgodę na realizację tej inwestycji mimo sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy będzie podejmowała uchwałę w sprawie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej biorąc pod uwagę jedynie kryterium potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy, zatem z pominięciem celów, jakie pełnią rodzinne ogrody działkowe wymienione w art. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. *o rodzinnych ogrodach działkowych*.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są pewną gwarancją wskazującą jakie przedsięwzięcia planowane są na danym terenie. Uchwalenie powyższych przepisów spowoduje, że takiej gwarancji w przyszłości z pewnością zabraknie. Wyłączenie inwestycji mieszkaniowych spod ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzi jedynie chaos planistyczny oraz może zagrozić rodzinnym ogrodom działkowym w ich dalszym, prawidłowym istnieniu i funkcjonowaniu.

Łączna powierzchnia ROD ujęta w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako zieleni działkowa wynosi 15 688 ha, co stanowi 39,32 % powierzchni ROD w stosunku do powierzchni ogółem we wszystkich okręgach. Zatem te tereny mogą być potencjalnie zagrożone dokonywaniem m.in. przez deweloperów szybkich zmian w polityce przestrzennej gminy poprzez umożliwianie na tych terenach budowy inwestycji mieszkaniowych bądź towarzyszących. Wyrażenie zgody przez radę gminy na realizację tych inwestycji będzie stanowiło otwarcie możliwości do późniejszego

wystąpienia o likwidację ROD. Zatem dotychczas „spokojni o swój los” działkowcy z tych terenów, gdzie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gdzie ich ogrody przeznaczone są pod zieleni działkową, będą żyli w niepewności, czy nie zgłosi się podmiot chętny do realizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej na podstawie projektowanych przepisów.

Także i ogrody położone na terenach gdzie obecnie mpzp przewidują inne cele niż zieleni działkowa są zagrożone szybkim przeznaczeniem ich na cele mieszkaniowe. Łączna powierzchnia takich ogrodów wynosi 5 404 ha, co stanowi 13,49 % powierzchni ROD w stosunku do powierzchni ogółem we wszystkich okręgach.

Z uwagi na powyższe Krajowy Zarząd PZD uznaje za zasadne wprowadzenie do projektu zapisu, który będzie uwzględniał cele, jakie wypełniają rodzinne ogrody działkowe. Rada gminy podejmując decyzje powinna nie tylko kierować się potrzebami mieszkaniowymi, ale również brać pod uwagę inne potrzeby mieszkańców, w tym związane z wypoczynkiem i rekreacją, które zapewniają rodzinne ogrody działkowe.

Krajowy Zarząd PZD stwierdza, iż zagrożeniem dla rodzinnych ogrodów działkowych położonych na terenach, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest możliwość szybkiego wyrażenia zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej tylko na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wydanej w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. Powyższa decyzja podejmowana jest jednoosobowo, a wniosek inwestora w sprawie wyrażenia zgody na inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą nie jest upubliczniany.

Krajowy Zarząd PZD uważa, iż w sytuacji, gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego decyzja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta winna być zastąpiona uchwałą rady gminy, a także powinna zostać wprowadzona możliwość składania uwag do projektu tej uchwały.

Projekt zakłada, iż uchwała rady gminy bądź decyzja organu wykonawczego w sprawie wyrażenia zgody na inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą zastąpi uchwalanie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przeznaczeniem na ten cel. Powyższy zapis budzi duże obawy Związku, gdyż może doprowadzić do sytuacji, gdzie zgoda

radę gminy bądź organu wykonawczego będzie umożliwiała likwidację ROD pod inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą, a więc cel komercyjny.

Dlatego też uznajemy za naganne wprowadzanie do polskiego ustawodawstwa rozwiązania prawnego, polegającego na odstępstwie od zasady, że przedsięwzięcie realizowane na danym terenie musi być zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projektodawca powinien zrezygnować z tych zapisów, które spowodują chaos w polityce przestrzennej. Plan miejscowy pełni bardzo ważną rolę, jest oznaką stabilizacji. Gminy, w których funkcjonują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są odbierane przez podmioty gospodarcze jako lokalizacje atrakcyjne inwestycyjnie, w perspektywie długoterminowej. Dlatego też w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowej powinna odbywać się ona w zgodzie z miejscowym planem. W przypadku, gdy przeznaczenie tego terenu jest sprzeczne z inwestycją, plan winien być zmieniony w procedurze zmiany planu, którą można byłoby ewentualnie na ten cel uprościć.

Zapisy regulujące powiadamianie stron o wszczęciu postępowania w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej mogą być zagrożeniem dla Związku w sytuacji, gdy PZD nie będzie w stanie wykazać się tytułem prawnym, bądź procedura potwierdzania prawa użytkowania PZD do gruntów na podstawie art. 75 i 76 ustawy o ROD nie będzie jeszcze zakończona. W takiej bowiem sytuacji procedura związana z wydaniem decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej zostanie podjęta bez możliwości zajęcia stanowiska przez PZD.

Krajowy Zarząd PZD zauważa również, iż zapisy regulujące ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej stanowią znaczne ryzyko zarówno dla PZD, jak i dla działkowców. Wprowadzają one możliwość ograniczenia w korzystaniu z gruntu włącznie z całkowitym pozbawieniem możliwości korzystania, nawet jeśli strona nie wyrazi na to zgody.

Nie powinno wprowadzać się do polskiego systemu prawnego zasady, że można kogoś w trybie administracyjnym ograniczyć w możliwości korzystania z nieruchomości w celu umożliwienia realizacji celu komercyjnego na nieruchomości sąsiedniej. Takie zapisy godzą w konstytucyjny porządek prawny, kiedy to cel niepubliczny usprawiedliwia ograniczenie podmiotu w korzystaniu z jego własności czy też wykonywanie

innego prawa. Uzasadnionym byłoby ograniczenie możliwości korzystania z gruntu, gdyby było to potrzebne do realizacji na terenie sąsiadującym celu publicznego. Jednakże, dlaczego PZD i działkowcy mają drżeć o swoje mienie, bo w okolicy budowane będzie osiedle mieszkaniowe dla osób i to wcale nie dla najbiedniejszych.

Zapisy projektu przewidują możliwość uzyskania odszkodowania za szkody spowodowane inwestycją, ale tylko przez właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości. Zatem w sytuacji gdy PZD nie będzie w stanie wykazać się tytułem prawnym, bądź procedura potwierdzania prawa użytkowania PZD do gruntów na podstawie art. 75 i 76 ustawy o ROD nie będzie jeszcze zakończona PZD może zostać pozbawiony należnych odszkodowań. To samo dotyczy działkowców, którzy korzystają z prawa dzierżawy działkowej, zatem w obecnym brzmieniu przepisów nie będą mogli być traktowani jako strony postępowania.

Projekt zakłada również możliwość wystąpienia przez właściciela bądź użytkownika wieczystego *(nie dotyczy osób o ograniczonych prawach rzeczowych albo posiadaczy)* do inwestora o nabycie w drodze umowy prawa własności bądź użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części, która z uwagi na założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej, uniemożliwia dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości.

Może to doprowadzić do sytuacji, w której Związek, posiadając jedynie tytuł użytkowania do gruntu, bądź mając nieuregulowaną sytuację prawną, po wybudowaniu przez inwestora ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej, zostanie pozbawiony możliwości korzystania z pewnej części nieruchomości w sposób zgodny z jego dotychczasowym przeznaczeniem, ale nie będzie miał uprawnienia do złożenia wniosku o likwidację tej części ROD i uzyskania odszkodowania za infrastrukturę ogrodową. W szczególności będzie to problem dla działkowców, którzy na powyższym terenie mają działki. Działkowcy ci nie otrzymają odszkodowania za majątek ani za prawo do gruntu. Inwestor nie będzie również zobowiązany do zapewnienia gruntu zamiennego na odtworzenie ROD.

Krajowy Zarząd PZD uznaje, iż PZD powinien być stroną wszystkich postępowań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących dotyczących gruntu ROD, także tam gdzie Związek nie jest w stanie wykazać się tytułem prawnym do nieruchomości.

W przypadku likwidacji ROD lub szkód w majątku PZD powinien mieć zapewnione prawo do uzyskania odszkodowania.

Także działkowcy powinni być stroną wszystkich postępowań związanych z uzyskaniem odszkodowania za mienie na działkach w ROD, jak również powinni mieć możliwość otrzymania działek w odtwarzanym ROD, gdy konieczna będzie likwidacja ROD lub jego części.

Dlatego też uznajemy za konieczny zapis, iż w przypadku likwidacji ROD pod inwestycje mieszkaniowe bądź towarzyszące, winna być stosowana ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

Projekt ustawy zakłada, iż decyzja o odszkodowaniu wydana przez wojewodę będzie ostateczna, zatem nie będzie od niej przysługiwało odwołanie do organu wyższej instancji czy też sądu administracyjnego. Strona niezadowolona z treści decyzji będzie mogła wnieść odwołanie do sądu powszechnego. Ponadto, wniesienie takiego powództwa nie wstrzyma wykonania decyzji. Z praktyki wiadomym jest, że takie postępowania trwają latami i związane są z długotrwałym postępowaniem dowodowym. Jednak przede wszystkim są kosztowne.

Dlatego też Krajowy Zarząd PZD postuluje, aby projekt zakładał administracyjnoprawny tryb uzyskania rekompensaty za utracone mienie, który jest lepszy, a zarazem sprawniejszy.

Projekt zakłada natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnych wydawanych w związku z realizacją inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Zatem inwestor może przystąpić do realizacji dalszych etapów inwestycji. Zasadniczo rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się w sytuacjach wyjątkowych po przeanalizowaniu konkretnej sytuacji. Natomiast w projekcie założono od razu, że każdej decyzji wydawanej na podstawie ww. przepisów odgórnie będzie nadawany powyższy rygor.

Powyższe rozwiązanie stwarza dla podmiotów takich jak ROD, zainteresowanych innym rozstrzygnięciem, problem w skutecznym dochodzeniu swoich interesów, gdyż decyzja i tak staje się natychmiast wykonalna.

Reasumując, Krajowy Zarząd PZD stwierdza, iż projekt ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest nieprecyzyjny, niespójny i chaotyczny. Jest sporządzony przede wszystkim w celu odformalizowania i przyspieszenia

procesu inwestycyjnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego realizowanego na skalę ogólną, przez deweloperów. Tylko częściowo ma służyć realizacji programów rządowych związanych z mieszkaniami dla młodych rodzin z dziećmi, dla osób o niskich dochodach. Ma objąć całą Polskę, a zwłaszcza nieruchomości o dobrej infrastrukturze technicznej i społecznej, czyli działki w dużych miastach.

Rozwiązania prawne zawarte w projekcie ustawy godzą w interes działkowców. W przypadku wystąpienia szkód na terenie ROD związanych z przeprowadzeniem mediów w celu zasilenia inwestycji mieszkaniowej, działkowcy nie uzyskają żadnego odszkodowania. To samo dotyczy sytuacji, gdy pozostały teren ROD nie będzie nadawał się do dalszego korzystania. Działkowcy nie będą stroną żadnego z postępowań związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących. Będą mieli bardzo ograniczony wpływ na to, że ich tereny będą przeznaczane pod budownictwo mieszkaniowe.

Rozumiemy potrzeby rozwoju budownictwa mieszkaniowego i wprowadzenie udogodnień, które będą temu służyły, ale nie kosztem rodzinnych ogrodów działkowych, które są urządzeniami użyteczności publicznej. Ogrody służą 4 milionom ludzi w sposób bezpośredni, a wielu milionom w sposób pośredni, jako tereny zielone w miastach pełnych smogu i tereny do wypoczynku. Dlatego tak ważne jest ich dalsze istnienie oraz rozwój, w szczególności w dużych i średnich miastach.

Krajowy Zarząd PZD uważa za zasadne budowanie nowych osiedli mieszkaniowych, w szczególności dla osób mniej zamożnych. Powinno to jednak być łączone z możliwością tworzenia nowych, jak i zachowania obecnie istniejących terenów zielonych. Jesteśmy otwarci i zainteresowani rozwojem idei ogrodnictwa działkowego, która będzie służyła nie tylko przyszłym mieszkańcom osiedli mieszkaniowych, ale i całej społeczności lokalnej. Właśnie w celu rozwoju ogrodnictwa działkowego Związek przyjął „Otwarty Program Rozwoju ROD”, którego realizacja zapewni dalsze istnienie i rozwój rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, jako stałych elementów infrastruktury gmin, które powinny być uwzględniane w procesie ich rozwoju dla dobra obecnego oraz przyszłych pokoleń.

Dla tysięcy rodzin, a zwłaszcza dla rodzin z dziećmi, emerytów, rencistów i niepełnosprawnych, działka jest szczególną wartością umożliwiającą prowadzenie aktywnego i zdrowego trybu życia oraz ochrony środowiska i przyrody. Dlatego też projekt ustawy winien przewidywać zapis o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych w sposób zapewniający dostęp do terenów

wypoczynku i rekreacji, jakimi są m.in., tereny rodzinnych ogrodów działkowych.

Mając powyższe na uwadze, Krajowy Zarząd PZD przyjmuje opinię dotyczącą projektu ustawy *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*, która zostanie przekazana do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Opinia ta jest zbieżna z opiniami okręgów i wskazuje na realne niebezpieczeństwo, jakie niesie ze sobą w obecnej wersji projekt ustawy dla rodzinnych ogrodów działkowych i działkowców, w szczególności w dużych miastach, gdzie zapotrzebowanie na nowe osiedla mieszkaniowe jest większe, a wolnych terenów jest bardzo mało.

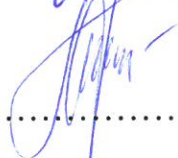
Jednocześnie, uznajemy za konieczne przedstawianie zagrożeń płynących z projektu ustawy w mediach związkowych, jak i na odbywających się walnych zebraniach sprawozdawczych. Do powyższych działań winny też włączyć się zarządy ROD. Działkowcy winni być świadomi, jakie zapisy powyższego projektu mogą być niebezpieczne dla dalszego, spokojnego funkcjonowania ROD.

**KRAJOWY ZARZĄD
POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW**

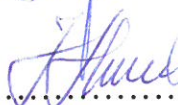
1. Eugeniusz Kondracki – Prezes PZD

.....

2. Tadeusz Jarzębak - Wiceprezes PZD

.....

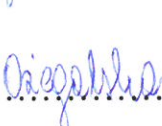
3. Zdzisław Śliwa - Wiceprezes PZD

.....

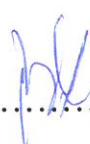
4. Stanisław Zawadka - Wiceprezes PZD

.....

5. Izabela Ożegalska - Sekretarz PZD

.....

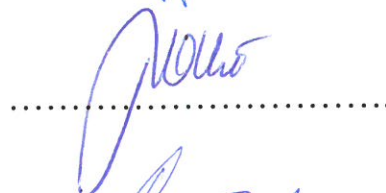
6. Barbara Korolczuk - Skarbnik PZD

.....

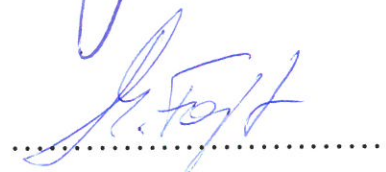
7. Piotr Gadzikowski - Członek



8. Józef Noski - Członek



9. Maria Fojt – Przewodnicząca Krajowej
Komisji Rewizyjnej



Warszawa, dnia 27 marca 2018 r.

